

Audience publique extraordinaire du 3 novembre 2011
=====

Recours formé par le parti politique « ... », ...
en présence de Monsieur ... et consorts
en matière d'élections communales

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro du rôle 29393 et déposée le 14 octobre 2011 au greffe du tribunal administratif par le parti politique « ... » avec siège à L-..., représenté par l'organe de son président actuel et tête de liste ..., demeurant à L-..., ayant pour objet « *un recours portant sur l'annulation des élections communales du 9 octobre 2011 à ...* » ;

Vu la communication de la requête introductive d'instance, par le greffe du tribunal administratif à l'administration communale d'... par lettre recommandée;

Vu le mémoire en réponse déposé le 26 octobre 2011 à 15.20 heures au greffe du tribunal administratif par Maître Marc Kleyr, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, aux noms de :

- 1) Monsieur ..., de profession ..., demeurant à L-...,
- 2) Madame ..., de profession ..., demeurant à L-...,
- 3) Monsieur ..., de profession ..., demeurant à L-...,
- 4) Monsieur ..., ..., demeurant à L-...,
- 5) Monsieur ..., de profession ..., demeurant à L-...,
- 6) Madame ..., ..., demeurant à L-...,
- 7) Monsieur ..., de profession ..., demeurant à L-...,
- 8) Monsieur ..., de profession ..., demeurant à L-...,
- 9) Monsieur ..., de profession ..., demeurant à L-...,
- 10) Monsieur ..., de profession ..., demeurant à L-... ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement, déposé le 26 octobre 2011 au greffe du tribunal administratif;

Vu le mémoire en réplique du parti « ... », déposé en original le 28 octobre 2011 à 14.00 heures au greffe du tribunal administratif ;

Vu le mémoire supplémentaire du parti « ... », déposé le 31 octobre 2011 au greffe du tribunal administratif ;

Vu le mémoire en duplique déposé le 2 novembre 2011 à 15.30 heures au greffe du tribunal administratif par Maître Marc Kleyr ;

Vu la constitution d'avocat à la Cour de Maître Alain Gross, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, à l'audience du 3 novembre 2011 au nom du parti « ... » et de Monsieur ... ;

Vu les pièces versées et notamment le résultat des élections du 9 octobre 2011;

Le juge rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Alain Gross, Maître Marc Kleyr et Monsieur le délégué du gouvernement Guy Schleder entendus en leurs plaidoiries respectives.

Par requête déposée le 14 octobre 2011 au greffe du tribunal administratif, le parti politique « ... », ci-après qualifié de « ... » avec siège à L-..., représenté par l'organe de son président actuel et tête de liste ..., demeurant à L-..., ayant pour objet « *un recours portant sur l'annulation des élections communales du 9 octobre 2011 à ...* » a textuellement demandé à ce qu'il plaise au tribunal :

« De statuer recevabilité du présent acte d'introduction de notre recours formulé à la base du non-respect de la constitution, de l'inégalité des chances se rapportant à la loi du 13 février 2011 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, la loi du 10 février 2004 ayant pour objet de modifier et de compléter la loi électorale du 18 février 2003,

D'accuser recevabilité sur le fond et la forme et d'accepter le présent recours en annulation des élections communales du 09 octobre 2011 à ...,

De constituer irrecevabilité des élections communales du 09 octobre 2011 à ...,

De constituer sur les fraudes préméditées des partis politiques présumés à cette cause,

Considérant l'absence du commissaire de district territorialement compétent, au moins faisant fonction, le jour de la remise de notre liste à l'administration communale alors qu'une décision était impérative,

De constituer sur un acte de tentative de fraude d'un candidat faisant partie de la liste du ... (...) à ..., également inscrit au scrutin du 09 octobre 2011,

De constituer sur l'annulation des élections pour défaut de respecter les noms et prénoms des candidats correctement,

De statuer sur l'annulation des élections pour fraude aux électeurs à la base des actes de tromperie sinon tentative de faire croire à la composition du bourgmestre et des membres du conseil,

De considérer le comportement du président du bureau principal intolérable, insuffisant à sa fonction lorsqu'il a refusé notre pli fermé portant sur une action sous forme de protestation,

De débouter sans délai le président du bureau des élections de toutes ses fonctions du chef de non-respect à ses obligations et devoirs d'accuser réception d'un acte introduit d'un parti politique inscrit au scrutin, de le faire remplacer par son successeur à prononcer,

De constituer sur l'impartialité du président du bureau des élections qui est partant réclamée étant fortement douteuse, non-garantie et non-applicable ce qui donne lieu au recours fondé par devant le Tribunal Administratif,

De nous réserver tous autres moyens et droits dus sur base du volet pénal avec constitution de partie civile,

De constituer en général sur ce qui précède sur l'annulation des élections communales du 9 octobre 2011,

De nous réserver tous droits conformément à l'article 276 de la présente loi,

De statuer l'exemple,

Des réserver tous droits et moyens dus. »

En vertu de l'article 277, alinéa 2 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, ci-après « *la loi électorale* » le greffe du tribunal administratif a donné avis du recours, par lettre recommandée, à l'administration communale concernée qui a informé les candidats et le public par les voies ordinaires.

Maître Marc Kleyr, avocat à la Cour, a déposé au greffe du tribunal administratif en date du 26 octobre 2011 à 15.20 heures un mémoire en réponse pour compte de

1. Monsieur ..., de profession ..., demeurant à L-...,
 2. Madame ..., de profession ..., demeurant à L-...,
 3. Monsieur ..., de profession ..., demeurant à L-...,
 4. Monsieur ..., ..., demeurant à L-...,
 5. Monsieur ..., de profession ..., demeurant à L-...,
 6. Madame ..., ..., demeurant à L-...,
 7. Monsieur ..., de profession ..., demeurant à L-...,
 8. Monsieur ..., de profession ..., demeurant à L-...,
 9. Monsieur ..., de profession ..., demeurant à L-...,
 10. Monsieur ..., de profession ..., demeurant à L-...,
- ci-après dénommés « les intervenants » qui ont demandé au tribunal de :

« constater que toutes les parties concluentes ont qualité et intérêt à intervenir dans la procédure introduite le 14 octobre 2011 et tendant à l'annulation des élections communales d'... du 9 octobre 2011, pour s'y opposer,

déclarer le recours introduit en date du 14 octobre 2011 par le parti politique « ... » avec siège à ... irrecevable pour défaut de qualité pour agir sinon pour défaut de capacité d'ester en justice,

subsidiairement, et pour autant que le recours ne serait pas déclaré irrecevable, rejeter tous les moyens formulés par la partie requérante qui tendent à l'annulation des élections communales d'... qui manquent de précision, et notamment ceux visés dans la motivation du présent mémoire en réponse, sinon,

déclarer le recours en annulation des élections communales d'... du 9 octobre 2011 non-justifié et débouter la partie requérante de l'entière de ses demandes,

déclarer nulle et irrecevable le recours du 14 octobre 2011 pour toute partie de la demande qui aurait une base légale autre que celle de l'article 276 de la loi électorale, seule admissible et recevable sans la signature d'un avocat liste I,

condamner la partie requérante à tous les frais et dépens de l'instance, et dire que la partie requérante devra payer à chacune des parties concluentes une indemnité de procédure de 1000,00 EUR,

voir réserver aux parties concluantes tous autres droits, moyens, dus et actions, aussi bien contre le parti politique « ... » que contre le sieur ... personnellement. »

Le délégué du gouvernement a déposé au greffe du tribunal administratif un mémoire en réponse en date du 26 octobre 2011 dans lequel il soulève l'irrecevabilité du recours introduit pour le compte du parti politique ... qui ne serait pas à considérer à titre d'électeur et qui n'aurait par ailleurs pas de personnalité juridique et qui constituerait une association de fait n'ayant aucune capacité pour agir en justice.

En ordre subsidiaire, il demande à ce que le recours soit déclaré irrecevable sinon mal fondé pour libellé obscur.

Le ... a déposé un mémoire en réplique en date du 28 octobre 2011 à 14.00 heures dans lequel il fait valoir que le recours aurait été introduit *« par le biais de son mandataire ..., en nom personnel et ce donc à titre de personne physique membre du parti inscrit au scrutin des élections »* pour invoquer par la suite une *« non communication des pièces de deux mémoires »* tout en approfondissant ses arguments antérieurement développés.

Maître Marc Kleyr a déposé un mémoire en duplique en date du 2 novembre 2011 dans lequel il soulève notamment l'irrecevabilité du recours pour absence de signature d'un avocat à la Cour.

Quant à la recevabilité du recours introduit

L'article 1^{er} de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives prévoit que: *« Tout recours, en matière contentieuse, introduit devant le tribunal administratif, dénommé ci-après « tribunal », est formé par requête signée d'un avocat inscrit à la liste I des tableaux dressés par les conseils des Ordres des avocats. La requête, qui porte date, contient:*

- les noms, prénoms et domicile du requérant,*
- la désignation de la décision contre laquelle le recours est dirigé,*
- l'exposé sommaire des faits et des moyens invoqués,*
- l'objet de la demande, et*
- le relevé des pièces dont le requérant entend se servir. »*

Sur question soulevée d'office par le tribunal, le parti politique ... a fait valoir ce qui suit dans le contexte de l'absence de signature par un avocat à la Cour de sa requête introductive :

« Il est incontestable que l'article visé est silencieux dans le sens de définir la qualité du requérant-électeur et que, d'après les multiples questions aux greffes du TA, les délégués du Ministère de l'Intérieur, et plus particulièrement comme suite aux interventions auprès un huissier de justice de résidence à Luxembourg-Ville et les affirmations s'en suivant d'un avoué à la base d'un jugement identique de la Cour d'Appel en 2005, que le requérant suivant l'article 276 de la loi en vigueur, ne doit pas forcément revêtir la qualité d'un avocat inscrit sur la liste I des tableaux dressés par le conseil de l'ordre des avocats, évidemment sous peine de nullité et d'en accuser recevabilité.

Or, du présent cas, les constellations étaient connues dès le départ. Toute une panoplie de requête, publication et mémoires, ont été adressés sous réserve de respecter les délais minutieusement alors que ce revirement oppose le requérant à un vice de forme sinon donne force majeure juridique à un non-lieu de l'affaire, risque d'une citation directe au pénal avec constitution de partie civile et les conséquences professionnelles afférentes.

Une fois que la loi n'est pas précise, il s'agit d'une lacune dont le requérant doit en profiter suivant l'adage : « en cas de doute pour le ... requérant (in dibio pro reo) ». (sic)

Les intervenants ont fait valoir que l'article 1^{er} de la loi modifiée du 21 juin 1999 précitée aurait un caractère général et que seule la loi, par une disposition expresse peut y déroger.

En vertu de l'article 2 § 1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat :

« Les avocats seuls peuvent assister ou représenter les parties, postuler et plaider pour elles devant les juridictions de quelque nature qu'elles soient, recevoir leurs pièces et titres afin de les présenter aux juges, faire et signer les actes nécessaires pour la régularité de la procédure et mettre l'affaire en état de recevoir jugement.

Les dispositions de l'alinéa qui précèdent ne font pas application à l'application de dispositions spéciales et à la faculté :

- ...

- des justiciables d'agir par eux-mêmes ou de se faire représenter ou assister par un avocat inscrit à la liste II des tableaux dressés annuellement par les conseils des ordres des avocats, expert-comptable ou un réviseur d'entreprises, dûment autorisés à exercer leur profession, devant le tribunal administratif appelé à connaître d'un recours en matière de contributions directes.

- »

En vertu du § 2 de ce même article : *« Toutes les dispositions légales ou réglementaires prévoyant la dispense du ministère d'avocat devant la Cour administrative et le tribunal administratif sont abrogées. »*

Dans le contentieux administratif, l'analyse de l'instance n'est pas focalisée sur les personnes à l'instance, mais sur l'acte administratif par rapport auquel nécessairement une personne, physique ou morale, introduit un recours, lui-même conditionné notamment par l'intérêt à agir dudit recourant. (CA 13-2-07 N° 22241C du rôle)

L'intérêt conditionne la recevabilité d'un recours contentieux. En matière de contentieux administratif portant sur des droits objectifs, l'intérêt ne consiste pas dans un droit allégué, mais dans le fait vérifié qu'une décision administrative affecte négativement la situation en fait ou en droit d'un administré qui peut partant tirer un avantage corrélatif de la sanction de cette décision par le juge administratif. (CA 14-7-09 N° 23857C et 23871C du rôle)

L'article 276 de la loi électorale prévoit que *« Tout électeur peut introduire auprès du Tribunal administratif un recours contre l'élection qui a eu lieu dans sa commune. Le recours doit être introduit sous peine de forclusion dans les cinq jours de la date de la proclamation du résultat. »*

Les termes utilisés par cet article n'instaurent nullement une procédure dérogatoire à la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives en se limitant à cerner le cadre des personnes (en l'espèce « tout électeur ») qui peuvent introduire un recours contre des élections ayant eu lieu dans une commune tout en présumant dans ce contexte leur intérêt personnel et légitime.

Pour autant que le législateur ait voulu dispenser un réclamant de se faire représenter par un avocat à la Cour, il aurait certainement utilisé le libellé figurant à l'article 57 de la loi modifiée du 21 juin 1999 pré-mentionnée stipulant, à titre de dispositions spécifiques en

matière fiscale, que « *la requête introductive d'instance signée par le requérant ou son mandataire contient en outre.....* »

Le Conseil d'Etat, dans un avis émis dans le cadre de la modification de la loi électorale de 2003 par une loi du 19 décembre 2008, et attribuant compétence aux juridictions administratives au niveau des contestations émises dans le cadre du contentieux relatif aux inscriptions sur les listes électorales a notamment dégagé ce qui suit :

« Si la procédure devant le juge de paix devait être adaptée sur certains points, une telle réforme pourrait facilement être opérée dans le cadre du texte actuel.

Si, malgré les interrogations du Conseil d'Etat, les auteurs du projet de loi maintenaient l'option d'une modification des compétences, le Conseil d'Etat voudrait formuler les considérations suivantes sur le système prévu.

Le Conseil d'Etat suggère l'introduction d'une procédure par requête signée par le requérant, à l'instar de ce qui est prévu en matière fiscale. Toujours dans la même logique, le Conseil d'Etat préconise le recours à un mécanisme similaire à celui prévu par le Titre III de la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, à savoir le renvoi au droit commun de la procédure administrative contentieuse « sauf les exceptions prévues ». Ces exceptions porteraient notamment sur l'observation de délais plus courts. Cette démarche présenterait encore l'avantage de s'inscrire dans le respect de la cohérence de la procédure et permettrait de faire l'économie de toute une série d'articles qui constituent la reprise plus ou moins littérale des articles correspondants de la loi du 21 juin 1999. »

Il est de jurisprudence constante qu'hormis les affaires en matière de contributions directes, la représentation par un avocat à la Cour est « *une condition essentielle de la procédure contentieuse, toute insuffisance y relative constituant un vice entachant la requête introductive d'instance et entraînant l'irrecevabilité du recours* » [TA 10-2-99 (10933); TA 24-11-99 (11521); TA 22-12-99 (11675); TA 6-4-2000 (11882); TA 4-10-2000 (11980); TA 13-6-01 (13077); TA 13-5-03 (16042); TA 14-7-04 (17658); TA 29-11-04 (18476); TA 14-11-05 (20114)]. L'intervention du représentant après le dépôt de la requête est impuissante à remédier au vice initial [TA 6-1-99 (10357 et 10844, confirmé par arrêt du 14-10-99, 11126C)].

Le recours introduit en date du 14 octobre 2011 est partant à déclarer irrecevable.

La demande principale étant irrecevable, la demande des intervenants doit subir le même sort. Eu égard à la décision d'irrecevabilité à intervenir, la demande en allocation d'une indemnité de procédure est à abjurer.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, troisième chambre, statuant contradictoirement,

déclare le recours et les interventions irrecevables,

déboute les intervenants de leur demande en allocation d'une indemnité de procédure,

condamne le demandeur aux frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique extraordinaire du 3 novembre 2011 par:

M. Feyereisen, président,
Mme Gindt, juge,
M. Nourissier, juge
en présence de
M. Rassel, greffier.

s. Rassel

s. Feyereisen

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 4 novembre 2011

Le Greffier assumé du Tribunal administratif